



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Secretaria-Geral

TRANSPARÊNCIA

Manual de Apresentação de Denúncias

Regime Geral de Proteção de
Denunciantes de Infrações



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Secretaria-Geral

FICHA TÉCNICA

TÍTULO: Manual de Apresentação de Denúncias

AUTOR: SGPCM - Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

DATA DA 1.ª EDIÇÃO: 05/06/2023

VERSÃO: 1.0

Crédito

NTJT – Núcleo Técnico-Jurídico da Transparência

Aprovação

David Xavier

O Secretário-Geral

Regime geral de proteção de denunciantes de infrações - Apresentação de denúncias

A Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, veio estabelecer o **Regime Geral de Proteção de Denunciante de Infrações**, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União Europeia.

Este regime, com entrada em vigor em 18 de junho de 2022, tem por **objetivo assegurar a proteção da pessoa singular que denuncie ou divulgue publicamente uma infração** cometida, que esteja a ser cometida ou cujo cometimento se possa razoavelmente prever, bem como a tentativa de ocultação, com fundamento em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional (em sentido lato).

Enquanto Secretaria-Geral do Centro do Governo, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) assegura, nos termos do mesmo regime, a disponibilização de canais de denúncia **interna**;

A SGPCM assegura, do mesmo modo, a aplicação de medidas específicas tendentes à confidencialidade, tratamento de dados pessoais, conservação de denúncias e de proteção e medidas de apoio do denunciante contra retaliações.

Índice

Enquadramento	6
Qual é o objeto da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro?	6
Quais são as infrações abrangidas pelo RGPDI?	6
Qual o conteúdo da denúncia ou divulgação pública?	7
Quem pode ser considerado denunciante?	7
Quando é que o denunciante pode beneficiar da proteção conferida pelo RGPDI?	7
Realização de Denúncias	8
As denúncias podem ser feitas anonimamente?	8
Quais são os meios previstos de denúncia de infrações?	8
É possível a utilização de qualquer dos meios previstos para a denúncia de infrações?	8
Em que situações é que o denunciante pode recorrer aos canais de denúncia externa?	9
Em que situações é que o denunciante pode divulgar publicamente uma infração?	9
Que entidades estão obrigadas a estabelecer canais de denúncia interna?	9
Quais são os canais de denúncia interna disponibilizados pela SGPCM?	10
Que características apresentam os canais de denúncia interna estabelecidos pela SGPCM?	10
De que forma podem ser apresentadas denúncias internas?	11
Tratamento das Denúncias	11
Quais os procedimentos instituídos para o tratamento de denúncias internas?	11
Quais os procedimentos instituídos para o tratamento de denúncias externas?	12
Quais as entidades competentes para a apreciação das denúncias externas?	12
Em que situações se procede ao arquivamento de denúncias externas?	12
Direitos e Garantias	13
É assegurada a confidencialidade das denúncias, internas e externas?	13
É assegurado o respeito pelas regras aplicáveis à recolha e tratamento de dados pessoais? ...	13
Em que circunstâncias se procede à conservação de denúncias?	14
Quais são as medidas de proteção?	14
Em que consiste o ato de retaliação?	14
Em que consistem as Medidas de apoio previstas pelo RGPDI?	15
Em que situações é afastada a responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante?	15

Enquadramento

Qual é o objeto da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro?

A Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro estabelece o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações (doravante designado como RGPDI), transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Quais são as infrações abrangidas pelo RGPDI?

O RGPDI define como infração:

1. O ato ou omissão:
 - a) Contrário a regras constantes dos atos da União Europeia referidos no anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho;
 - b) Contrário a normas nacionais que executem, transponham ou deem cumprimento a tais atos ou a quaisquer outras normas constantes de atos legislativos de execução ou transposição dos mesmos, incluindo as que prevejam crimes ou contraordenações, referentes aos domínios de:
 - i) Contratação pública;
 - ii) Serviços, produtos e mercados financeiros e prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo;
 - iii) Segurança e conformidade dos produtos;
 - iv) Segurança dos transportes;
 - v) Proteção do ambiente;
 - vi) Proteção contra radiações e segurança nuclear;
 - vii) Segurança dos alimentos para consumo humano e animal, saúde animal e bem-estar animal;
 - viii) Saúde pública;
 - ix) Defesa do consumidor;
 - x) Proteção da privacidade e dos dados pessoais e segurança da rede e dos sistemas de informação.
 - c) Lesivo dos interesses financeiros da União Europeia a que se refere o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), conforme especificado nas medidas da União Europeia aplicáveis;
 - d) Contrário às regras do mercado interno a que se refere o artigo 26.º, n.º 2, do TFUE, incluindo as regras de concorrência e auxílios estatais, bem como as regras de fiscalidade societária;

- e) Que contrarie o fim das regras ou normas abrangidas pelas alíneas a) a c).
2. A criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, bem como os crimes previstos no artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira.

Qual o conteúdo da denúncia ou divulgação pública?

A **denúncia** ou **divulgação pública** pode ter por objeto:

- Infrações já cometidas;
- Infrações que estejam a ser cometidas *ou*,
- Infrações cujo cometimento se possa razoavelmente prever, *e ainda*,
- Tentativas de ocultação de tais infrações.

Quem pode ser considerado denunciante?

É considerado denunciante:

- A pessoa **singular** que,
- **Denuncie** ou **divulgue publicamente** uma infração,
- Com fundamento **em informações obtidas no âmbito da sua atividade profissional**,
- Independentemente da natureza desta atividade e do setor em que é exercida.

Podem assim ser considerados denunciante, nomeadamente:

- a) Os trabalhadores do setor privado, social ou público;
- b) Os prestadores de serviços, contratantes, subcontratantes e fornecedores, bem como quaisquer pessoas que atuem sob a sua supervisão e direção;
- c) Os titulares de participações sociais e as pessoas pertencentes a órgãos de administração ou de gestão ou a órgãos fiscais ou de supervisão de pessoas coletivas, incluindo membros não executivos;
- d) Voluntários e estagiários, remunerados ou não remunerados.

Chama-se a atenção para o facto de que não obsta à consideração de pessoa singular como denunciante a circunstância de a denúncia ou de a divulgação pública de uma infração ter por fundamento informações obtidas numa **relação profissional entretanto cessada**, bem como durante o processo de recrutamento ou durante outra **fase de negociação pré-contratual de uma relação profissional constituída ou não constituída**.

Quando é que o denunciante pode beneficiar da proteção conferida pelo RGPDI?

Beneficia da proteção conferida pelo RGPD o denunciante que, de **boa-fé**, e tendo **fundamento sério para crer que as informações são**, no momento da denúncia ou da divulgação pública, **verdadeiras, denuncie** ou **divulgue publicamente** uma infração nos termos estabelecidos na lei.

Esta proteção é igualmente extensível ao denunciante anónimo que seja posteriormente identificado, contanto que satisfaça as condições previstas no parágrafo anterior.

A proteção conferida ao denunciante é extensível, com as devidas adaptações, a:

- a) Pessoa singular que auxilie o denunciante no procedimento de denúncia e cujo auxílio deva ser confidencial, incluindo representantes sindicais ou representantes dos trabalhadores;
- b) Terceiro que esteja ligado ao denunciante, designadamente colega de trabalho ou familiar, e possa ser alvo de retaliação num contexto profissional; e
- c) Pessoas coletivas ou entidades equiparadas que sejam detidas ou controladas pelo denunciante, para as quais o denunciante trabalhe ou com as quais esteja de alguma forma ligado num contexto profissional.

Realização de Denúncias

As denúncias podem ser feitas anonimamente?

Sim.

De acordo com o RGPD, tanto as denúncias **internas** como as denúncias **externas** podem ser apresentadas por escrito e/ou verbalmente, de forma anónima ou com identificação do denunciante.

Quais são os meios previstos de denúncia de infrações?

As denúncias de infrações são apresentadas pelo denunciante através:

1. Dos canais de denúncia **interna**;
2. Dos canais de **denúncia externa**, *ou, ainda*;
3. **Divulgadas publicamente**.

É possível a utilização de qualquer dos meios previstos para a denúncia de infrações?

Não.

O RGPD privilegia as **denúncias internas**, pelo que o denunciante apenas pode **divulgar publicamente** uma infração e/ou recorrer a canais de **denúncia externa** em determinadas circunstâncias, legalmente previstas (ver questões seguintes).

Em que situações é que o denunciante pode recorrer aos canais de denúncia externa?

O denunciante **só pode recorrer a canais de denúncia externa** quando:

1. Não exista canal de denúncia interna, ou quando,
2. Existindo canal de denúncia interna:
 - a) Este admita apenas a apresentação de denúncias por trabalhadores, não o sendo o denunciante;
 - b) O denunciante tenha, ainda assim, motivos razoáveis para crer que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida a nível interno ou que existe risco de retaliação;
 - c) O denunciante tenha inicialmente apresentado uma denúncia interna sem que lhe tenham sido comunicadas as medidas previstas ou adotadas na sequência da denúncia nos prazos legalmente previstos;
 - d) A infração constitua:
 - i. crime, *ou*
 - ii. contraordenação punível com coima superior a 50.000€.

Em que situações é que o denunciante pode divulgar publicamente uma infração?

O denunciante **só pode divulgar publicamente uma infração** quando:

- a) Tenha motivos razoáveis para crer que a infração pode constituir um perigo iminente ou manifesto para o interesse público, que a infração não pode ser eficazmente conhecida ou resolvida pelas autoridades competentes, atendendo às circunstâncias específicas do caso, ou que existe um risco de retaliação inclusivamente em caso de denúncia externa; *ou*
- b) Tenha apresentado uma denúncia interna e uma denúncia externa, ou diretamente uma denúncia externa *nos termos previstos no RGPD* sem que tenham sido adotadas medidas adequadas nos prazos previstos nos artigos 11.º e 15.º do RGPD.

Que entidades estão obrigadas a estabelecer canais de denúncia interna?

Devem disponibilizar canais de denúncia interna **as pessoas coletivas, incluindo o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, que empreguem 50 ou mais trabalhadores** e, **independentemente** disso, as entidades que estejam contempladas no âmbito de aplicação dos atos da União Europeia referidos na parte i.B e ii do anexo da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Não obstante, a lei prevê que o Estado dispõe, pelo menos, **de um canal de denúncia interna** em cada uma das seguintes entidades:

- a) Presidência da República;
- b) Assembleia da República;
- c) **Cada ministério ou área governativa;**
- d) Tribunal Constitucional;
- e) Conselho Superior da Magistratura;
- f) Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- g) Tribunal de Contas;
- h) Procuradoria-Geral da República;
- i) Representantes da República nas regiões autónomas.

Quais são os canais de denúncia interna disponibilizados pela SGPCM?

CANAIS DE DENÚNCIA INTERNA

DENÚNCIA ESCRITA	Por correio eletrónico	A denúncia deve ser remetida para o endereço: auditoria@sg.pcm.gov.pt
	Por correio regular	A denúncia deve ser remetida em envelope fechado, com a indicação, no exterior – NÃO ABRIR – para o seguinte endereço: Equipa da Transparência Direção de Serviços Jurídicos de Auditoria e Inspeção Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 1399-022 Lisboa
DENÚNCIA VERBAL	Por telefone	Encontra-se disponível, no período compreendido entre as 10h e as 17H o número 21 392 7920
	Em reunião presencial, a pedido do denunciante	A reunião presencial efetua-se apenas nas situações em que a mesma seja pedida pelo denunciante. Para esse efeito, deve ser solicitada a sua marcação prévia através de qualquer dos contactos referidos acima.

Que características apresentam os canais de denúncia interna estabelecidos pela SGPCM?

Os canais de denúncia interna permitem a apresentação e o seguimento seguros de denúncias estando impedido o seu acesso por parte de pessoas não autorizadas.

Encontram-se, deste modo, garantidas:

- A exaustividade, integridade e conservação da denúncia;
- A confidencialidade da identidade ou o anonimato dos denunciantes e
- A confidencialidade da identidade de terceiros mencionados na denúncia, *bem como*
- A ausência de conflitos de interesses no desempenho das funções.

No âmbito da PCM os canais de denúncia interna são operados pela Direção de Serviços Jurídicos, de Auditoria e Inspeção da SGPCM, para efeitos de receção e seguimento de denúncias, por pessoas ou serviços designados para o efeito.

De que forma podem ser apresentadas denúncias internas?

Os canais de denúncia interna disponibilizados pela SGPCM permitem, designadamente, a apresentação de denúncias, por **escrito** e ou **verbalmente**, por trabalhadores, **anónimas** ou com identificação do denunciante.

Em caso de denúncia verbal, os canais de denúncia interna permitem a sua apresentação por telefone ou através de outros sistemas de mensagem de voz e, a pedido do denunciante, em reunião presencial.

A denúncia pode ser apresentada com recurso a meios de autenticação eletrónica com cartão de cidadão ou chave móvel digital, ou com recurso a outros meios de identificação eletrónica emitidos em outros Estados-Membros e reconhecidos para o efeito nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, desde que, em qualquer caso, os meios estejam disponíveis.

Tratamento das Denúncias

Quais os procedimentos instituídos para o tratamento de denúncias internas?

Na sequência de denúncia interna, a SGPCM:

- 1) Notifica, no **prazo de sete dias**, o denunciante da receção da denúncia; com a notificação a denunciante é igualmente informado, de forma clara e acessível, dos requisitos, autoridades competentes e forma e admissibilidade da denúncia externa, nos termos do do artigo 7.º, n.º 2, e dos artigos 12.º e 14.º.
- 2) Desenvolve as atividades adequadas à verificação das alegações contidas na denúncia e, se for caso disso, à cessação da infração denunciada, inclusive através da abertura de um inquérito interno ou da comunicação a autoridade competente para investigação da infração, incluindo as instituições, órgãos ou organismos da União Europeia.
- 3) No **prazo máximo de três meses** a contar da data da receção da denúncia, comunica ao denunciante as medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à denúncia e a respetiva fundamentação.

Quais os procedimentos instituídos para o tratamento de denúncias externas?

Recebida uma denúncia externa, a SGPCM:

- a) Notifica, **no prazo de sete dias**, o denunciante da receção da denúncia, salvo pedido expresso em contrário do mesmo ou caso se tenha motivos razoáveis para crer que a notificação pode comprometer a proteção da identidade do denunciante;
- b) Pratica os atos adequados à verificação das alegações aí contidas e, se for caso disso, à cessação da infração denunciada, inclusive através da abertura de inquérito ou de processo ou da comunicação a autoridade competente, incluindo as instituições, órgãos ou organismos da União Europeia;
- c) Comunica ao denunciante as medidas previstas ou adotadas para dar seguimento à denúncia e a respetiva fundamentação no prazo máximo de três meses a contar da data da receção da denúncia, ou de seis meses quando a complexidade da denúncia o justifique;
- d) O denunciante pode requerer, a qualquer momento, que lhe seja comunicado o resultado da análise efetuada à denúncia **no prazo de 15 dias** após a respetiva conclusão.

Quais as entidades competentes para a apreciação das denúncias externas?

Nos termos do RGPD as denúncias externas são apresentadas às autoridades que, de acordo com as suas atribuições e competências, devam ou possam conhecer da matéria em causa na denúncia, incluindo:

- a) O Ministério Público;
- b) Os órgãos de polícia criminal;
- c) O Banco de Portugal;
- d) As autoridades administrativas independentes;
- e) Os institutos públicos;
- f) As inspeções-gerais e entidades equiparadas e outros serviços centrais da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa;
- g) As autarquias locais; e
- h) As associações públicas.

Em que situações se procede ao arquivamento de denúncias externas?

As denúncias externas são arquivadas, não havendo lugar ao respetivo seguimento, quando as autoridades competentes, mediante decisão fundamentada a notificar ao denunciante, considerem que:

- a) A infração denunciada é de gravidade diminuta, insignificante ou manifestamente irrelevante;
- b) A denúncia é repetida e não contém novos elementos de facto ou de direito que justifiquem um seguimento diferente do que foi dado relativamente à primeira denúncia;
ou
- c) A denúncia é anónima e dela não se retiram indícios de infração.

Direitos e Garantias

É assegurada a confidencialidade das denúncias, internas e externas?

Sim

A identidade do denunciante, bem como as informações que, direta ou indiretamente, permitam deduzir a sua identidade, têm natureza confidencial e são de acesso restrito às pessoas responsáveis por receber ou dar seguimento a denúncias.

Esta obrigação de confidencialidade estende-se, de igual modo, a quem tiver recebido informações sobre denúncias, ainda que não responsável ou incompetente para a sua receção e tratamento.

Com este contexto, a identidade do denunciante só é divulgada em decorrência de obrigação legal ou de decisão judicial. Sem prejuízo do disposto em outras disposições legais, a divulgação da informação é precedida de comunicação escrita ao denunciante indicando os motivos da divulgação dos dados confidenciais em causa, exceto se a prestação dessa informação comprometer as investigações ou processos judiciais relacionados.

É assegurado o respeito pelas regras aplicáveis à recolha e tratamento de dados pessoais?

Sim.

O tratamento de dados pessoais ao abrigo da presente lei, incluindo o intercâmbio ou a transmissão de dados pessoais pelas autoridades competentes, observa o disposto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, aprovado pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, e nas Leis n.ºs 58/2019, de 8 de agosto, e 59/2019, de 8 de agosto.

Os dados pessoais que manifestamente não forem relevantes para o tratamento da denúncia não são conservados, devendo ser imediatamente apagados, sem prejuízo do dever de conservação de denúncias apresentadas verbalmente, quando essa conservação se faça mediante gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável.

Em que circunstâncias se procede à conservação de denúncias?

As entidades obrigadas e as autoridades competentes responsáveis por receber e tratar denúncias devem manter um registo das denúncias recebidas e conservá-las, pelo menos, durante o período de cinco anos e, independentemente desse prazo, durante a pendência de processos judiciais ou administrativos referentes à denúncia.

As denúncias apresentadas verbalmente, através de linha telefónica com gravação ou outro sistema de mensagem de voz gravada, são registadas, obtido o consentimento do denunciante, mediante:

- a) Gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável; *ou*
- b) Transcrição completa e exata da comunicação.

Caso a denúncia seja apresentada em reunião presencial, a SGPCM assegura, obtido o consentimento do denunciante, o registo da reunião mediante:

- a) Gravação da comunicação em suporte duradouro e recuperável; *ou*
- b) Ata fidedigna.

Quais são as medidas de proteção?

As medidas de proteção previstas pelo RGPD são:

- a) Proibição de praticar atos de retaliação contra o denunciante, e
- b) Medidas de apoio

Em que consiste o ato de retaliação?

O RGPD considera como **ato de retaliação** o ato ou omissão (aqui se incluindo as ameaças e as tentativas) que, direta ou indiretamente, ocorrendo em contexto profissional e motivado por uma denúncia interna, externa ou divulgação pública, cause ou possa causar ao denunciante, de modo injustificado, danos patrimoniais ou não patrimoniais.

Neste contexto, aquele que praticar um ato de retaliação indemniza o denunciante pelos danos causados. Não obstante, independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, o denunciante pode igualmente requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a verificação ou a expansão dos danos.

Presumem-se motivados por denúncia interna, externa ou divulgação pública, até prova em contrário, os seguintes atos, quando praticados até dois anos após a denúncia ou divulgação pública:

- a) Alterações das condições de trabalho, tais como funções, horário, local de trabalho ou retribuição, não promoção do trabalhador ou incumprimento de deveres laborais;
- b) Suspensão de contrato de trabalho;
- c) Avaliação negativa de desempenho ou referência negativa para fins de emprego;

- d) Não conversão de um contrato de trabalho a termo num contrato sem termo, sempre que o trabalhador tivesse expectativas legítimas nessa conversão;
- e) Não renovação de um contrato de trabalho a termo;
- f) Despedimento;
- g) Inclusão numa lista, com base em acordo à escala setorial, que possa levar à impossibilidade de, no futuro, o denunciante encontrar emprego no setor ou indústria em causa;
- h) Resolução de contrato de fornecimento ou de prestação de serviços.
- i) Revogação de ato ou resolução de contrato administrativo, conforme definidos nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

A sanção disciplinar aplicada ao denunciante até dois anos após a denúncia ou divulgação pública presume-se abusiva.

Em que consistem as Medidas de apoio previstas pelo RGPDI?

Os denunciantes têm direito, nos termos gerais, a proteção jurídica.

Os denunciantes podem beneficiar, nos termos gerais, de medidas para proteção de testemunhas em processo penal.

As autoridades competentes prestam o auxílio e colaboração necessários a outras autoridades para efeitos de garantir a proteção do denunciante contra atos de retaliação, inclusivamente através de certificação de que o denunciante é reconhecido como tal ao abrigo da presente lei, sempre que este o solicite.

A Direção-Geral da Política de Justiça disponibiliza informação sobre a proteção dos denunciantes no Portal da Justiça, sem prejuízo dos mecanismos próprios do acesso ao direito e aos tribunais.

Em que situações é afastada a responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante?

A denúncia ou a divulgação pública de uma infração, feita de acordo com os requisitos impostos pela presente lei, não constitui, por si, fundamento de responsabilidade disciplinar, civil, contraordenacional ou criminal do denunciante.

Sem prejuízo dos regimes de segredo salvaguardados, o denunciante que denuncie ou divulgue publicamente uma infração de acordo com os requisitos impostos pela presente lei não responde pela violação de eventuais restrições à comunicação ou divulgação de informações constantes da denúncia ou da divulgação pública.

O denunciante que denuncie ou divulgue publicamente uma infração de acordo com os requisitos impostos pela presente lei não é responsável pela obtenção ou acesso às informações que motivam a denúncia ou a divulgação pública, exceto nos casos em que a obtenção ou acesso às informações constitua crime.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Secretaria-Geral